



Justitsministeriet
Lovafdelingen
E-mailes til jm@jm.dk

INSTITUT FOR
MENNESKERETTIGHEDER

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K
TLF. 32 69 88 88
FAX 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 28/4-08
J.NR.
540.30.17544

Notat vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder)

Justitsministeriet har ved brev af 29. februar 2008 anmodet Institut for Menneskerettigheder om en udtalelse vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder).

Vedlagt fremsendes Institutts bemærkninger i form af et notat.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2008-730-0618.

Instituttet beklager den sene besvarelse.

Med venlig hilsen

Morten Kjærum



Notat
vedrørende
Høring over udkast til forslag til
lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven
(Styrkelse af indsatsen mod
ulovlige skydevåben og knive på
offentligt tilgængelige steder)

1. Baggrund

Justitsministeriet har ved brev af 29. februar 2008 anmodet Institut for Menneskerettigheder (IMR) om en udtalelse vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder).

Det fremgår af lovforslaget, at der tilsigtes en væsentlig skærpelse af straffen på området for ulovlig besiddelse mv. af skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder. Sanktionen forventes som udgangspunkt at være en ubetinget fængselsstraf og det generelle strafniveau foreslås forhøjet betydeligt. Samtidigt foreslås der mulighed for at kunne varetægtsfængsle på området for ulovlig besiddelse mv. af skydevåben på offentligt tilgængelige steder i overensstemmelse med retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 2 (retshåndhævelsesarrest navnlig ved vold).

Bemærkningerne i det følgende knytter sig særligt til følgerne af de foreslåede strafskærpelser, herunder det forhold, at ulovlig besiddelse mv. af skydevåben på offentligt tilgængelige steder fremover som udgangspunkt skal straffes efter forslaget til straffelovens § 192 a, stk. 1. Overtrædelse af bestemmelsen forudsættes i førstegangstilfælde normalt straffet med 6 måneders fængsel (hvis der er tilhørende ammunition) og 4 måneders fængsel (hvis ikke der er medbragt ammunition). Herved udvides samtidigt adgangen til at udvise udlændinge, jf. udlændingelovens § 22, nr. 6, der giver mulighed for at udvise udlændinge, som idømmes en ubetinget frihedsstraf (eller en dertil svarende strafferetlig følge) efter bl.a. straffelovens § 192 a.

Instituttet har endvidere nogle generelle menneskeretlige bemærkninger som supplement til den forventede præventive effekt af hårdere straffe for ulovlig besiddelse af knive på offentligt tilgængelige steder samt nogle bemærkninger vedrørende etnisk profilering.

2. Vurderingsgrundlag

Retten til et beskyttet privatliv og familieliv reguleres i den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8 (EMRK) og i FN's konvention om borgerlige og politiske Rettigheder (CCPR), art. 17.

EMRK art. 8 har følgende ordlyd:



“Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin Korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

Statens mulighed for at begrænse og påvirke adfærd forudsætter opfyldelse af de tre indgrebsbetingelser, der er nævnt i bestemmelsens stk. 2:

- legalitetskravet
- anerkendelsesværdige formål, der kan begrunde indgreb fra offentlige myndigheder i de beskyttede rettigheder
- kravet om nødvendighed i et demokratisk samfund.

Via nødvendighedskravet søges det sikret, at der består en rimelig balance i afvejningen mellem borger- og samfundsinteresse. Derudover følger det af nødvendighedskravet, at et indgrebs begrundelse skal findes i et påtrængende samfundsmæssigt behov. Undersøgelsen af, om nødvendighedskravet er opfyldt, skal suppleres af en proportionalitetsvurdering. Denne vurdering skal skabe sikkerhed for, at indgreb foretages med et middel, der må anses for proportionalt i forhold til målet, dvs. at midlet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne mål, og tillige som det mindre indgribende i sammenligning med en række mulige mere indgribende alternativer. Derudover følger det af proportionalitetskravet, at begrundelsen for indgrebet skal være relevant og dækkende.

Udvisning af udlændinge på grund af strafbart forhold rejser spørgsmål i relation hertil.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har gentagne gange udtalt, at der i udvisningssager lægges særlig vægt på familiemæssige bånd og afhængighed heraf, og at en sådan personlig tilknytning til opholdslandet normalt anses for at berøre både privatliv og familieliv. Disse aspekter vil derfor blive behandlet samlet i det følgende, også under hensyn til at det ikke er helt afklaret i praksis, hvilken selvstændig vægt privatlivet har i tilfælde, hvor der ikke er et familieliv med herboende familiemedlemmer. Privatliv kan imidlertid også omfatte relationer mellem personer, hvor der ikke er et egentligt ”familieliv” i konventionens forstand. Et forhold mellem forældre og voksne børn vil f.eks. ikke nødvendigvis udgøre et beskyttet familieliv, se ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere”, 2007, 2. udg., side 525, Jon Fridrik Kjølbro samt dommen Shevanova mod Letland, dom af 15. juni 2006 (indbragt for Storkammeret).

For så vidt angår spørgsmålet om indgreb i udlændingens familieliv og/ eller privatliv har EMD har indrømmet den enkelte stat en forholdsvis vid skønsmargin med hensyn til beslutninger om udvisning på baggrund af kriminalitet. I sager,



hvor en udvisning anses for nødvendig i et demokratisk samfund, vil der imidlertid som oftest være tale om en fængselsstraf udmålt i år. Ifølge domstolens praksis bør forskellige kriterier indgå ved afgørelsen af, om en udvisning er proportional. Domstolen lægger herved vægt på arten og grovheden af kriminaliteten, evt. recidiv, udlændingens tilknytning til opholdslandet, herunder alder på ankomsttidspunktet, opholdstid, skole, uddannelse/arbejde, evt. ægteskab og børn. Endvidere bør der tages hensyn til udlændingens tilknytning til sit oprindelsesland, opholdstid i landet, besøg der, kendskab til sprog og kultur samt om der er faktisk tilknytning til personer i landet. Både beslutningen om udvisning og et indrejseforbuds varighed skal udgøre et forholdsmæssigt indgreb. Der kan derfor forekomme tilfælde, hvor en udvisning er i overensstemmelse med konventionen, men indrejseforbudets varighed bør tidsbegrænses, se f.eks. Yilmaz mod Tyskland, dom af 17. april 2003. Domspraksis viser, at EMD tillægger kriminalitetens art og udlændingens tilknytning til bopælslandet over for fravær af tilknytning til statsborgerland særlig stor betydning.

Med hensyn til en udvisnings konventionsmæssige implikationer i relation til beskyttelsen af familielivet viser dansk domspraksis, at ikke mindst betydningen af den særlige vægtningsregel i udlændingelovens § 26, stk. 2, har givet anledning til problemer. Således har Højesteret i flere tilfælde fastslået, at reglen må forstås og anvendes inden for de rammer og med de begrænsninger, som art. 8 og de dertil knyttede afgørelser fra EMD opstiller, herunder ikke mindst kravet til indgrebets proportionalitet. Jf. herved bl.a. UfR 1999.1394 H, hvor Højesteret med henvisning til EMRK art. 8 og det deraf flydende proportionalitetskrav statuerede, at en udtalelse i forarbejderne til udlændingelovens § 26, stk. 2, om, at det med denne bestemmelse ønskes markeret, at undladelse af udvisning i de § 22, nr. 4, omhandlede tilfælde kun undtagelsesvist kan finde sted, "ikke kan tillægges selvstændig betydning".

Straf i form af frihedsberøvelse er et indgreb i den personlige frihed og skal derfor opfylde de krav til et sådant indgreb, der er indskrevet i EMRK art. 5 og CCPR art. 10.

Udvisning kan tillige rejse spørgsmål efter EMRK art. 3, hvis den udviste person må forventes at blive underkastet tortur i sit statsborgerland.

3. Instituttets vurdering

3.1 Strafskærpelsen

Forslagene vedrørende besiddelse af ulovlige våben kriminaliserer ikke et nyt område men tilsigter en væsentlig skærpelse af straffen for ulovlig våbenbesiddelse.

Med forslaget lægges der op til, at ulovlig besiddelse mv. af skydevåben på offentligt tilgængelige steder, der hidtil har været strafsanktioneret i medfør af våbenlovens § 10, stk. 2, fremover skal bedømmes efter straffelovens § 192 a, stk. 1. Den foreslåede ændrede affattelse af denne bestemmelse indebærer en væ-



sentlig skærpelse af straffniveauet, hvilket i sagens natur vil få betydning for såvel danske som for udenlandske statsborgere.

Det er Instituttets vurdering, at den foreslåede straffskærpelse vil kunne foretages med respekt for menneskeretlige forpligtelser.

Det er instituttets opfattelse, at de foreslåede straffskærpelse bestemmelser ikke vil krænge menneskeretlige forpligtelser, idet de begrænsninger, der følger af EMRK forudsættes respekteret.

3.2 Udvisning

I dens nye udformning vil straffelovens § 192 a få et noget bredere anvendelsesområde. Heraf følger umiddelbart, at også adgangen til udvisning for ulovlig våbenbesiddelse udvides tilsvarende, jf. udlændingelovens § 22, nr. 6, der bl.a. giver mulighed for udvisning af udlændinge, som idømmes ubetinget fængselsstraf (eller en dertil svarende sanktion) i medfør af denne straffelovsbestemmelse. I sådanne tilfælde skal udvisningsspørgsmålet afgøres i overensstemmelse med den særlige vægtningsregel i udlændingelovens § 26, stk. 2, hvorefter der skal træffes beslutning om udvisning, medmindre de humanitære hensyn, der er nævnt i § 26, stk. 1, ”taler afgørende derimod”.

Beslutning om udvisning giver anledning til overvejelser i relation til EMRK art. 8, idet bestemmelsen rummer et værn til beskyttelse af både privatlivet og af familielivet, som aktualiseres i forbindelse med sager om udvisning. Et statsligt indgreb i disse beskyttede rettigheder forudsætter, at betingelserne i art. 8, stk. 2, er opfyldt. Legalitetskravet og de anerkendelsesværdige formål, der kan begrunde indgreb fra offentlige myndigheder i de beskyttede rettigheder, må uden videre anses for at være opfyldt. Den tredje betingelse, proportionalitetsafvejningen som udslag af nødvendighedskravet, bliver derfor afgørende for, om en national udvisningsbeslutning er forenelig med art. 8, og dermed om udvisningen fremstår som et middel, der med rimelighed kan bringes i anvendelse under de konkrete omstændigheder.

For så vidt angår spørgsmålet om indgreb i udlændingens familie-/privatliv er det Instituttets vurdering, at udvisning som følge af den foreslåede straffskærpelse ikke er i strid med konventionsforpligtelser, herunder EMRK. Instituttet finder det imidlertid menneskeretligt set problematisk, at den udvidede adgang til udvisning er uomtalt i udkastets bemærkninger. Instituttet anbefaler derfor en justering af bemærkningerne, således at denne udlændingeretlige konsekvens udtrykkeligt kommer til at fremgå, ligesom det bør anføres, at den udvidede adgang til udvisning forudsættes praktiseret med respekt for de begrænsninger, der følger af bl.a. EMRK art. 8 og art. 3.

På baggrund af den udvidede adgang til udvisning på området, foreslår Instituttet en justering af bemærkningerne, således at denne udlændingeretlige konsekvens udtrykkeligt kommer til at fremgå, ligesom det bør anføres, at den udvidede



adgang til udvisning forudsættes praktiseret med respekt for de begrænsninger, der følger af EMRK art. 8 og art. 3.

3.3 Menneskerettighedsfremmende og –politiske bemærkninger

Det fremgår senest af rapport om "Gaderøveri og røveri i ofrets hjem", Britta Kyvsgaard, Justitsministeriets Forskningsenhed, Marts 2008, at der er sket en markant vækst i antallet af gaderøverier, og at denne vækst langt hen ad vejen er relateret til unge, herunder også unge under den kriminelle lavalder. Det fremgår af rapporten, at kniv er det hyppigst anvendte våben, mens skydevåben anvendes forholdsvis sjældent. På baggrund af de foreslåede strafskærpselser på området for ulovlige våben, herunder særligt brugen af ulovlige knive, er det instituttets anbefaling, at den forebyggende indsats på området i forhold til børn og unge bør intensiveres og opprioriteres.

Dette kan ske i form af en målrettet holdningsbearbejdelse af børn og unge mennesker for at undgå, at de f.eks. medbringer ulovlige våben i forbindelse med deres færden i byens natteliv med risiko for, at indtag af alkohol eller stoffer medfører kontroltab med alvorlige konsekvenser i form af legemsbeskadigelse eller anden skade.

En sådan holdningsbearbejdelse kan eksempelvis ske i form af oplysningsarbejde/-kampagner, som målrettes skoleelever på bestemte klassetrin i samarbejde mellem kommuner, skoler og lokalt politi, eventuelt sammen med lokale SSP-medarbejdere.

Der kan i den forbindelse også henvises til FN's retningslinjer til forebyggelse af ungdomskriminalitet af 14. december 1990 (45/112- The Riyadh Guidelines). Det fremgår f.eks. af punkterne 22.-24. (vedrørende uddannelse), at unge skal informeres om loven, deres rettigheder og ansvar i forhold til loven, men at uddannelsessystemet især skal være opmærksom på unge, som er i en udsat social position, og at der i den forbindelse bør udvikles forebyggelsesprogrammer, uddannelsesmateriale og andre værktøjer til brug for en sådan forebyggelse.

Endelig bemærkes, at nyskabelsen statistisk set vil medføre en stigning i antallet af udlændinge på såkaldt "tålt ophold", idet en del af de udlændinge, som fremover kan forventes at blive omfattet af den udvidede udvisningsadgang, formentlig vil være beskyttet mod udsendelse i medfør af udlændingelovens § 31.

Instituttet anbefaler i forhold til børn og unge en forebyggende indsats på området vedrørende ulovlige våben, særligt knive.

Antallet af udlændinge på såkaldt "tålt ophold" må forventes at stige som følge af den udvidede udvisningsadgang, jf. herved udlændingelovens § 31, hvorefter der ikke kan ske udsendelse, hvis udlændingen risikerer tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling.



4. Ligebehandlingsmæssige konsekvenser

I forbindelse med håndhævelsen af de foreslåede bestemmelser er der efter instituttets opfattelse grund til at være opmærksom på fænomenet etnisk profilering (*ethnic profiling*). Det kan ikke udelukkes, at politiet i forbindelse med sin indsats for at finde ulovlige våben, f.eks. oftere visiterer personer med anden etnisk baggrund end dansk. Der kan herved henvises til Europarådets anbefaling nr. 11 af 29. juni 2007 om, at politiet bør kunne dokumentere, at der ikke sker en sådan forskelsbehandling.

Instituttet kan samtidig henlede opmærksomheden på en rapport om ethnic profiling udarbejdet af EU's Netværk af Uafhængige Ekspertter, hvor erfaringer fra forskellige lande er sammenstillet. (http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf).

I forbindelse med en efterfølgende håndhævelse af de foreslåede strafskærpende bestemmelser, finder instituttet anledning til at henlede opmærksomheden på en risiko for, at der udøves etnisk profilering.

5. Sammenfatning

1. Det er instituttets opfattelse, at de foreslåede strafskærpende bestemmelser ikke vil krænke menneskeretlige forpligtelser, idet de begrænsninger, der følger af EMRK forudsættes respekteret.
2. På baggrund af den udvidede adgang til udvisning på området, foreslår Instituttet en justering af bemærkningerne, således at denne udlændingeretlige konsekvens udtrykkeligt kommer til at fremgå, ligesom det bør anføres, at den udvidede adgang til udvisning forudsættes praktiseret med respekt for de begrænsninger, der følger af bl.a. EMRK art. 8 og art. 3.
3. Instituttet anbefaler i forhold til børn og unge en forebyggende indsats på området vedrørende ulovlige våben, særligt knive.
4. Antallet af udlændinge på såkaldt "tålt ophold" må forventes at stige som følge af den udvidede udvisningsadgang, jf. herved udlændingelovens § 31, hvorefter der ikke kan ske udsendelse, hvis udlændingen risikerer tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling.
5. I forbindelse med en efterfølgende håndhævelse af de foreslåede strafskærpende bestemmelser, finder instituttet anledning til at henlede opmærksomheden på en risiko for, at der udøves etnisk profilering.



**Institut for Menneskerettigheder, 22. april 2008/Kim U. Kjær og Helle
Schaumann**